

## **Democracia deliberativa e conselhos gestores de unidades de conservação: desafios à construção de processos de governança democrática territorial**

### **Deliberative democracy and conservation units management councils: challenges to the construction of territorial democratic governance processes**

Altair Sancho-Pivoto  
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)  
altairsancho@hotmail.com

#### **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a estrutura e o funcionamento do Conselho Gestor Compartilhado do Parque Nacional da Serra do Cipó (PARNASC) e da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira (APAMP), localizadas na região central de Minas Gerais, de maneira a compreender sua efetividade na construção de processos mais democráticos de governança e desenvolvimento territorial no contexto dessas unidades de conservação. Ancorado em um viés qualitativo de investigação, os procedimentos metodológicos envolveram: a) pesquisa bibliográfica em artigos nacionais e internacionais, livros, dissertações e teses sobre as temáticas de governança territorial, democracia deliberativa e conselhos gestores de unidades de conservação; b) pesquisa documental em atas de reuniões e regimento interno do conselho dessas UCs, leis de criação, planos de manejo, entre outros; c) acompanhamento de reuniões do conselho, norteadas pelo método da observação participante, e entrevistas semiestruturadas com seus representantes. Os resultados indicam que os Conselhos do PARNASC e da APAMP enfrentam ainda muitos desafios quando se considera o papel dessas instâncias na consolidação de um caminho de ordenamento territorial que se pretenda mais democrático e inclusivo, com maior autonomia e identificação/vinculação com as vocações, demandas e interesses coexistentes na Serra do Cipó.

**Palavras-chave:** governança democrática, unidades de conservação, conselho gestor, Serra do Cipó.

#### **ABSTRACT**

This research aims analyze the structure and operation of the shared management council of the Serra do Cipó National Park and Morro da Pedreira Environmental Protection Area, located in the central region of Minas Gerais State, with intention to understand their effectiveness in building democratic processes of governance and territorial development in the context of these conservation units. Based in qualitative perspective, the methodological framework included: a) bibliographic research in national and international articles, books, dissertations and theses on the themes of territorial governance, deliberative democracy and management councils for protected areas; b) documentary research in minutes of meetings and internal regulations of the council of these UCs, creation laws, management plans, among others; c) monitoring of board meetings, guided by the participant observation method, and semi-structured interviews with their representatives. The results indicate that the councils of park and environmental protection area still have many challenges when considering the role of these instances in the consolidation of democratic and inclusive territorial planning process, with autonomy and identification with vocations, demands and coexisting interests in Serra do Cipó region.

**Keywords:** democratic governance, conservation units, management council, Serra do Cipó.

**Introdução**

No Brasil, as unidades de conservação podem ser interpretadas enquanto principal instrumento de ordenamento territorial do Estado para fins de proteção da natureza, cumprindo funções diversas: preservação da biodiversidade, conservação de modos de vida e do patrimônio natural e cultural, promoção de desenvolvimento socioeconômico para populações locais, disseminação de conhecimentos e de práticas de educação ambiental, estímulo ao turismo, ao lazer e à pesquisa, entre outras. Cumpre mencionar que, no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 do Brasil, a criação de áreas dedicadas à proteção ambiental esteve fortemente vinculada à figura e aos interesses do Estado, mesmo que se reconheça aí a influência de acontecimentos e movimentos internacionais (SANCHO-PIVOTO, 2019; SANCHO-PIVOTO 2017; MEDEIROS, 2003). Ancorada na tradicional ideia de território sob a ótica do Estado e, por isso, pressupondo a imposição de uma ordem que se pretende comum e alinhada aos “interesses da nação”, a instituição de áreas protegidas como instrumento de ordenamento territorial foi pautada por uma perspectiva centralizadora, autoritária e distanciada das realidades e demandas sociais, assumindo inclusive, um papel “geopolítico” (SANCHO-PIVOTO, 2017).

Com o processo de redemocratização preconizado pela Constituição de 1988, inaugura-se uma tendência de maior abertura à participação social nas esferas de decisão e gestão do Estado brasileiro, em suas diferentes áreas de planejamento. No caso específico do setor ambiental, essa perspectiva ganha contornos concretos com a publicação, no ano 2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000). O SNUC passou a estabelecer, por exemplo, a obrigatoriedade da instituição de um conselho gestor para todas as unidades de conservação, enquanto esfera indispensável à promoção de participação social e consolidação de processos de gestão integrada. Os conselhos gestores devem garantir uma representação paritária, composta por órgãos públicos dos três níveis de governo e por representantes da sociedade civil (comunidade científica, ONGs, populações residentes e do entorno, iniciativa privada e demais segmentos sociais com atuação na região). É um órgão colegiado legalmente constituído e vinculado ao órgão ambiental federal (Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza – ICMBio), podendo ser consultivo ou deliberativo, dependendo da categoria de unidade de conservação. Sua principal função é constituir um fórum democrático de controle social, envolvendo diferentes representatividades sociais nos debates e negociações relacionados à

gestão do território permeado pela unidade de conservação, o que significa considerar não apenas questões relacionadas à proteção da biodiversidade, mas, também, questões políticas, econômicas e socioculturais (art. 17, Decreto No 4.340, de 22/08/2002).

Nessa direção, um dos desafios que hoje se apresentam às unidades de conservação consiste, justamente, em refletir sobre a efetividade dos conselhos gestores na construção de processos mais democráticos de governança e desenvolvimento territorial. A ideia de governança adquire importância ao nos convidar a refletir sobre a natureza e direcionamentos do processo de ordenamento territorial, chamando a atenção para as características do ambiente político-institucional que condicionam o governo de um determinado território. Ressalta-se que, oriundo inicialmente da área da organização empresarial, o termo “governança” foi gradativamente sendo incorporado à gestão pública, referendando propostas voltadas ao envolvimento da sociedade na definição dos rumos das políticas de desenvolvimento, em prol da construção de processos mais democráticos de gestão. (PERES; CHIQUITO, 2012; AGUILAR, 2010; ARNS, 2009; HAESBAERT, 2006)

Nessa vertente de discussão, o conceito de governança territorial sugere um novo sentido para se pensar a concepção e a prática do ordenamento, ao valorizar a multiplicidade de forças presentes num determinado recorte espacial e, também, privilegiar a integração e articulação dessas forças, inclusive em âmbito institucional, na definição de formas cooperativas e coordenadas de gestão, numa lógica transversal e multissetorial (GENTIL, GUIMARÃES, PEREIRA, DINIZ; CKAGNAZAROF, 2019; DALLABRIDA, 2015; FUINI, 2013; CANÇADO, TAVARES; DALLABRIDA, 2013; ARNS, 2009; BRANDÃO, 2011; DALLABRIDA, 2010; FUINI; PIRES, 2006).

Inspirados nessas questões, as investigações privilegiaram uma análise da estrutura e do funcionamento do Conselho Gestor Compartilhado do Parque Nacional da Serra do Cipó (PARNASC) e da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira (APAMP), localizadas na região central de Minas Gerais, de maneira a compreender sua efetividade na construção de processos mais democráticos de governança e desenvolvimento territorial no contexto dessas unidades de conservação.

## **2. Procedimentos Metodológicos da Pesquisa**

O presente trabalho, de natureza qualitativa, envolveu o levantamento bibliográfico em artigos nacionais e internacionais, livros, dissertações e teses sobre as temáticas de governança territorial, democracia deliberativa e conselhos gestores de unidades de conservação.

Buscou-se, inicialmente, tecer uma reflexão crítica sobre a perspectiva da democracia deliberativa (HABERMAS, 1995), que fundamenta o modelo vigente de gestão territorial das unidades de conservação (conforme regulamentações do SNUC), ancorado na constituição de um conselho gestor paritário, sob a presidência da chefia da UC, e de caráter consultivo, no caso dos Parques e APAs. Os pressupostos desse “modelo” de democracia, segundo Habermas (1995), contemplam a possibilidade de alcance de “consenso racional”, por meio do estabelecimento de “condições e procedimentos” capazes de se aproximar de uma postura de “imparcialidade” no processo de tomada de decisão. Essas condições e procedimentos envolveriam aspectos como: representatividade e participação social; disponibilidade dos envolvidos em cooperar; equilíbrio de interesses e compromissos e; escolhas racionais, mediante justificativas morais e exames de coerências jurídicos.

Norteados por tais pressupostos da democracia deliberativa, foi realizada uma investigação sobre a estrutura e funcionamento do Conselho Gestor Compartilhado do PARNASC e da APAMP (Autorização SISBIO n. 48198-1). Tal propósito envolveu, primeiramente, o acompanhamento de suas reuniões ordinárias e extraordinárias durante o período de conclusão do plano de manejo da APAMP (entre junho de 2011, época de reativação do conselho gestor, e dezembro de 2013, quando do encerramento do mandato dos conselheiros), norteados pelo método da observação participante. Também foram realizadas pesquisas documentais em atas de reuniões e regimento interno do conselho dessas UCs, leis de criação, planos de manejo, entre outros.

Por fim, houve a realização de entrevistas semiestruturadas com 10 conselheiros, representantes de todos os segmentos previstos no SNUC: ICMBio, Executivos Municipais, ONGs, Associações Comunitárias, Associações Comerciais e de Empresários e Instituições públicas e privadas de pesquisa. A seguir, no quadro 01, é apresentada a matriz dos entrevistados, com informações concernentes às instituições e setores representados nos conselhos do PARNASC e APAMP, bem como a perspectiva de proteção da natureza defendida:

**Quadro 1.** Matriz dos Entrevistados

Conselheiros/Instituições	Setor	Perspectiva de proteção defendida
AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente	ONG/Entidade Ambientalista	Preservacionista
Aves Gerais Monitoramento Ambiental	ONG/Entidade Ambientalista	Preservacionista
Centro de Pesquisas Renê Rachou – Fiocruz	Pesquisa/Academia	Preservacionista
Instituto Guaicuy SOS Rio das Velhas	ONG/Entidade Ambientalista	Preservacionista/ Conservacionista
UFMG	Pesquisa/Academia	Preservacionista/ Conservacionista
Associação Comunitária Amigos da Região da Serra dos Alves	Associação Comunitária	Conservacionista
Associação Amigos Moradores Lapinha de Santana do Riacho	Associação Comunitária	Conservacionista
Prefeitura de Morro do Pilar	Poder público Municipal	Conservacionista
Interlocutor ICMBio	Poder Público Federal	Conservacionista

**Fonte:** Elaboração própria.

Buscou-se apreender suas visões sobre a forma como o processo de ordenamento territorial dessas UCs é conduzido, tendo como foco de investigação a estrutura e o funcionamento de seu conselho gestor (Os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido podem ser acessados em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-AD5LJ6>).

### **3. Democracia Deliberativa, Conselhos Gestores de Unidades de Conservação e os desafios à construção de processos de governança territorial**

Conforme Mouffe (2005), nas últimas três décadas, o modelo de democracia deliberativa passou a representar uma alternativa à compreensão de democracia dominante que vigorava a partir da segunda metade do século XX: o modelo agregativo (SHUMPETER, 1947). Com o desafio de superar a visão instrumentalista dessa perspectiva – que proclamava que a vontade popular deveria ser agregada por meio de partidos políticos representativos, em que as pessoas poderiam escolher líderes periodicamente através do voto – a proposta deliberativa passou a reivindicar a recuperação da dimensão moral das instâncias democráticas, ancorada em uma racionalidade normativa, pretensamente capaz de conciliar direitos individuais e públicos.

Na proposta democracia deliberativa, Habermas ressalta a importância dos princípios morais que sustentam uma comunidade e de uma “auto-compreensão ética”, que possibilitaria aos indivíduos reconhecer objetivos políticos comuns capazes de nortear os processos decisórios, numa referência à proposta republicana de democracia. No republicanismo, segundo Habermas (1995, p. 40), a política seria um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade; o meio em que os membros de comunidades solidárias se dão conta de sua interdependência e levam adiante essas relações, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais. Ao mesmo tempo, conforme Sancho-Pivoto (2013), Habermas encontra limitações na perspectiva que deposita apenas na dimensão ética o caminho para se garantir a universalidade de interesses da sociedade e a consolidação de uma política democrática. Pois, como não considerar a presença de orientações individuais, interesses e forças econômicas pautando e influenciando o estabelecimento de diretrizes políticas e os processos decisórios?

Habermas reconhece um peso excessivo na dimensão ética (presente no modelo republicano de democracia), justamente pela existência de um pluralismo cultural e social que esconde interesses, orientações individuais e forças econômicas, não representativos da identidade da comunidade em seu conjunto. Esses interesses e orientações valorativas, que entram em conflito sem perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar-se mediante *discursos éticos*, ainda que os resultados se sujeitassem à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura (HABERMAS, 1995, p. 44).

Por outro lado, o modelo de política deliberativa de Habermas contrapõe-se à excessiva concentração de poder na administração pública e nos espaços institucionalizados jurídico-estatais, ao privilegiar a multiplicidade de vozes no processo de formação democrática da opinião e da vontade comuns (SANCHO-PIVOTO, 2013; MOUFFE, 2005). Habermas sugere a possibilidade de alcance de um *consenso racional* e legítimo entre a pluralidade de atores e interesses políticos, por meio da criação de “*condições e procedimentos*” capazes de garantir a imparcialidade moral no processo de tomada de decisão; para ele, “a vontade comum pode se formar, não somente pela via da auto-compreensão ética, mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos, mediante a escolha racional de meios com respeito a um fim, mediante justificações morais e exames de coerências jurídicos” (HABERMAS, 1995, p. 45).

Assim, reconhecendo que a obtenção de compromissos não se efetua na forma de um discurso racional que neutraliza o poder e exclui a ação estratégica e a defesa de

méritos próprios, Habermas considera que, em um processo de negociação, o “equilíbrio de interesses” depende minimamente da disponibilidade dos atores envolvidos em cooperar e a respeitar as regras do jogo, de maneira a chegar a resultados que possam ser aceitos por todas as partes, ainda que por razões distintas. As condições e procedimentos a que o autor faz referência envolvem o reconhecimento de que as deliberações e resultados estejam fundamentados em princípios de uma justificação racional (normativa), norteados por princípios do Direito. Mas, para ser legítimo, “o direito politicamente estabelecido tem pelo menos de guardar conformidade com princípios morais que pretendem ter validade geral para além de uma comunidade jurídica concreta” (HABERMAS, 1995, p. 44-45). E portanto, a razão prática da teoria de Habermas procura extrair seu teor normativo dessas condições e procedimentos teoricamente respeitados e reconhecidos pela sociedade, cumprindo, assim, o papel de orientar encaminhamentos “acordados” e consensualmente aceita por todos.

Mas, seria possível, segundo as proposições *habermasianas*, pensar em procedimentos instrumentais de deliberação – direito igual à fala, combate a coação nos espaços de debate, questionamento de posições e apresentação de argumentos – efetivamente capazes de “eliminar” as posições que não podem ser aceitas pelos participantes do discurso moral, em favor de uma *razão pública livre*, permitindo que interesses verdadeiramente generalizáveis sejam aceitos por todos?

Ao refletirmos criticamente sobre a eficácia e viabilidade dessas condições e procedimentos, é preciso considerar inúmeros aspectos associados às instituições e aos espaços democráticos como seu próprio processo de composição, o papel do Estado e dos diferentes atores econômicos envolvidos, as ideologias que norteiam suas ações, os múltiplos interesses e objetivos e o desafio de se chegar ao um consenso racional, as formas de acesso aos espaços de decisão, bem como a representatividade da reconhecida “pluralidade” de atores e interesses. Nesse sentido, seria possível falar em membros iguais, em procedimentos deliberativos capazes de garantir efetivamente um consenso racional? Ao mesmo tempo, como pensar o processo democrático sem conflito, já que estamos tratando de relações sociais e políticas, portanto, de relações de poder?

Nessa reflexão, é preciso reconhecer que as instâncias democráticas de participação e diálogo constituem um *campo* social (BOURDIEU, 2002), permeado por relações de poder e visões de mundo heterogêneas, onde cada grupo social faz uso de um poder simbólico mais ou menos reconhecido, para tentar impor aos demais sua visão de mundo, garantindo o cumprimento de seus interesses. E, para cumprir tal objetivo, o poder

simbólico vale-se de sistemas simbólicos, que cumprem funções sociais, políticas e de comunicação, tornando possível o consenso acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social. É forçoso reconhecer que tais construções simbólicas assumem, muitas vezes, funções políticas, servindo aos interesses da classe dominante que, a partir de discursos ideológicos próprios, apresenta-os como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo, levando à integração fictícia da sociedade no seu conjunto e, conseqüentemente, à desmobilização das classes dominadas e à legitimação da dominação. Não se pode desconsiderar, dessa maneira, a existência de um poder simbólico, “poder de construção da realidade, que se define não no sistema simbólico mas na relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhes são sujeitos” (BOURDIEU, 2002, p. 164). Como resultado, essas relações de poder constituem-se em um campo de disputas, moldado por um movimento relacional e contínuo de forças que, de um lado, buscam a manutenção de uma posição dominante, de legítima representante e “guardiã” da *doxa*; e, de outro, forças que buscam questionar a ordem social dada, através de estratégias que levem ao reconhecimento de seu capital simbólico no âmbito das estruturas da sociedade. Um dos caminhos ou estratégias adotados para se garantir a manutenção e cristalização desse capital simbólico, ou seja, da ordem social, é, segundo Bourdieu, por meio de sua institucionalização, legalização via atos jurídicos: “a legalização do capital simbólico confere a uma perspectiva um valor absoluto, universal, livrando-se assim da relatividade que é inerente, por definição, a qualquer ponto de vista, como visão tomada a partir de um ponto particular do espaço social” (*Idem*).

Nesse sentido, apesar dos avanços da teoria de Habermas, sobretudo se considerada a perspectiva da democracia representativa, é preciso reconhecer certas limitações do modelo deliberativo de democracia, principalmente porque esse modelo acaba depositando toda sua expectativa em justificativas racionais normativas, amparadas pelo Direito. E é preciso reconhecer que o próprio processo de construção de prerrogativas legais para se nortear as condutas dos indivíduos e garantir a ordem social é permeado por visões e concepções cuja moralidade e racionalidade podem ser questionadas por determinados grupos sociais.

No caso empírico aqui analisado, as leis apregoadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) preveem, por exemplo, que populações sejam desapropriadas em situações de criação de unidades de proteção integral, como os parques. Será que na visão desses moradores e da própria sociedade, tal prerrogativa está alicerçada em princípios éticos e morais válidos? Que pressupostos e valores orientaram a concepção



da política de conservação da natureza no Brasil? Quais os responsáveis pela criação desse conjunto de leis? Como foi o processo de debate em torno dessas definições legais? As diferentes representatividades foram envolvidas? As leis do SNUC são, efetivamente, resultado de um “consenso racional”?

Para Mouffe (2005), Habermas tenta circunscrever um domínio que não seria sujeito ao *pluralismo de valores* e em que um consenso sem exclusão poderia ser instaurado, de maneira a constituir um acordo racional que fecharia as portas para a possibilidade de contestação. Na verdade, o processo de tomada de decisões implica, obrigatoriamente, na exclusão de outras possibilidades, podendo-se falar apenas em “*consenso conflituoso temporário*” (*Idem*). Ao mesmo tempo, Habermas procura caminhos racionais para se conciliar os interesses privados e públicos, o que segundo Mouffe, é algo impossível pela tensão e caráter paradoxal inerentes a tal relação. Assim, seria necessário encontrar formas de negociação e de articulação de “soluções precárias”, ou seja, enfrentar o desafio que decorre do pluralismo de valores. O que significaria, contudo, ter legitimidade na esfera pública, considerando os ideais democráticos e a multiplicidade de interesses? Como se efetiva, na prática, a participação nesses espaços? Como se dá a escolha dos representantes? Esses representantes, de fato, contemplam expectativas e interesses de diferentes sujeitos e grupos sociais? No caso dos conselhos gestores de unidades de conservação seria possível se falar em espaço democrático legítimo, regido por imparcialidade e consenso racional nos processos decisórios?

Inspirados por essas reflexões e questionamentos, o presente trabalho traz uma reflexão sobre as possibilidades e limites da perspectiva participativa e representativa que norteia o funcionamento do Conselho Gestor Compartilhado do PARNASC e APAMP. O objetivo é refletir sobre os princípios e regulamentações que norteiam o funcionamento dos conselhos e debater sobre suas contribuições e limitações à construção de processos de governança territorial.

O conceito de *governança territorial* direciona o foco do debate para as diferentes forças presentes num determinado território e para a importância de sua articulação, inclusive em âmbito institucional, na definição de formas cooperativas e coordenadas de gestão de tal recorte espacial, numa lógica transversal e multissetorial. Vale ressaltar que tal concepção de governança referenda novas formas de coordenação e organização do território, ancoradas em pressupostos de descentralização, participação social, densidade institucional e multiplicidade e multiescalaridade de poder e de ação, com foco na promoção do desenvolvimento territorial.

Cumprir destacar que essa perspectiva territorial da governança aproxima comunidades, empresas, ONGs e Estado em torno de uma nova proposta de governo de determinado recorte espacial, que estimula o debate sobre demandas, problemas e conflitos territoriais existentes e incentiva a construção de soluções, projetos e encaminhamentos de maneira cooperada e coletiva, dando novos direcionamentos ao processo de desenvolvimento territorial. Evidentemente, a heterogeneidade de forças e interesses – na maioria das vezes contraditórios – que conformam um território complexifica essa leitura e contextualização territoriais, representando um grande desafio à concretização de ações coordenadas, articuladas e transversais entre os diferentes sujeitos sociais na gestão territorial. Sem dúvida, uma importante inovação nesse debate reside em problematizar sobre esses desafios e sobre formas efetivas de consolidação de ambientes políticos e institucionais com forte conteúdo democrático, capazes de interferir positivamente na coordenação do processo de desenvolvimento territorial, especialmente no caso das unidades de conservação, foco deste trabalho.

Propõe-se tecer, nessa direção, uma análise sobre os princípios democráticos que regem a estrutura e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação, principal instituição responsável por congregar diferentes forças presentes e atuantes em seu contexto territorial em torno do debate e da tomada de decisões sobre temas referentes à proteção da natureza e desenvolvimento territorial.

#### **4. O Conselho Gestor Compartilhado do PARNASC e APAMP: limites e possibilidades para se pensar a governança democrática territorial em unidades de conservação**

O Parque Nacional da Serra do Cipó (PARNASC) e a Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira (APAMP) estão localizadas na região central do Estado de Minas Gerais, à nordeste de Belo Horizonte, mais especificamente na Serra do Cipó. Apesar do PARNASC ter sido criado em 1984 (Decreto n. 90.223 de 25/09/1984) e a APAMP em 1990 (Decreto 98.891 de 26/01/1990), apenas em 2004 tais unidades de conservação tiveram seus conselhos gestores oficialmente constituídos. Isso porque, com a publicação do SNUC em 2000, passou a ser obrigatória a instituição do conselho gestor em unidades de conservação, enquanto esfera indispensável à promoção de participação social e consolidação de processos de gestão integrada. Além disso, o SNUC referendou a importância do plano de manejo como principal instrumento técnico direcionado à gestão

de uma unidade de conservação, no âmbito do qual se estabelecem o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais.

Diante desse “impulso institucional”, os conselhos consultivos do Parque Nacional da Serra do Cipó e da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira – “CONCIPÓ” e “CONPEDREIRA” – foram criados pelas Portarias N.º 93 e 94 de 17 de dezembro de 2004, respectivamente. Cumpre destacar que esse longo período sem a existência de um espaço de participação social contribuiu para aumentar o distanciamento, já bastante evidente, do órgão ambiental na região da Serra do Cipó.

Em 2005, o primeiro encaminhamento dos conselheiros recém empossados atestou a necessidade do início imediato do processo de elaboração dos planos de manejo das duas UCs. Diante da aprovação do pleito, os trabalhos foram iniciados. Segundo o ICMBio (2009), considerando a proximidade entre o PARNASC e APAMP e sua ligação geográfica, administrativa e mesmo ecológica, não haveria a necessidade de se elaborar dois planos de manejo totalmente independentes. E nesse sentido, os dois primeiros encartes (que versam sobre informações gerais e contextualizam as UCs internacional, nacional, estadual e regionalmente) foram os mesmos para as UCs. Já em relação ao encarte 3 (que reúne informações sobre a UC em termos de acesso, histórico, caracterização de fatores abióticos e bióticos, patrimônio cultural, situação fundiária, situações conflitantes, aspectos institucionais, entre outros) e ao encarte 4 (que versa sobre o planejamento e zoneamento da UC), os estudos seriam individualizados, conforme as especificidades e necessidades das duas categorias de manejo. No caso do PARNASC, seu plano de manejo foi concluído em 2009. Já a APAMP, teve seu plano de manejo concluído somente no final de 2013, após Ação Civil Pública de 2011 (ACP n.º 8257-12.2011.4.01.3800), no âmbito da qual foi proferida decisão judicial para que o órgão gestor da APAMP retomasse e concluísse, em caráter de urgência, o referido instrumento de gestão e planejamento. É justamente sobre esse período de conclusão do plano de manejo da APAMP que versa o presente trabalho, ao envolver o acompanhamento das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho gestor no biênio dezembro de 2011/dezembro de 2013, cujo principal ponto de pauta foi a definição do zoneamento da Apa e, por consequência, das regras de uso e ocupação do solo.

Como se sabe, a Apa é uma categoria de unidade de conservação de “uso sustentável” em que coexistem atividades socioeconômicas urbanas, rurais e áreas privadas, públicas e de interesse para preservação, o que pressupõe diferentes interesses em disputa quando considerados objetivos preservacionistas e conservacionistas. O principal

ponto de divergências e de disputas no processo de definição do zoneamento do território da APAMP esteve relacionado à Zona de Vida Silvestre (ZVS), estabelecida ainda em seu decreto de criação, em 1990. A zona foi criada com o objetivo de proteger as áreas de campo rupestre, em virtude do alto endemismo associado a essa formação vegetal, abrangendo mais da metade do território da APA. Contudo, os regramentos dessa zona acabaram assumindo características extremamente restritivas se considerada a categoria “Área de Proteção Ambiental”, de uso “sustentável”, precipuamente composta por propriedades privadas. O Artigo 11º do Decreto da APAMP estabelece que: “visando à proteção das espécies raras na Zona de Vida Silvestre, não será permitida a construção de edificações, exceto as destinadas à realização de pesquisa e ao controle ambiental”. Em termos práticos, o alto grau de restrição imposto às propriedades privadas localizadas na ZVS motivou os embates e disputas territoriais. Em parte porque tal zona significava, na interpretação de alguns, o “engessamento” das propriedades, condição que justificaria a necessidade de indenização pelo Estado. Além disso, é preciso considerar que uma parte significativa das áreas de campo rupestre estão localizadas na vertente oeste da Serra do Cipó, nas proximidades no Distrito da Serra do Cipó, principal destino turístico da região. Em virtude disso, existem aí muitos interesses ligados à construção de novos loteamentos e condomínios residenciais. E não se pode deixar de reconhecer que, nesse caso, a existência da ZVS acabou freando a expansão imobiliária na região, observada a partir da década de 1990, com contribuições diretas ao atual estágio de conservação da APAMP. Diante desse cenário, o debate perpassou justamente pela definição, inclusive científica, dos domínios territoriais dos campos rupestres e da cota altimétrica que caracteriza sua ocorrência na Serra do Cipó, para nortear, então, o estabelecimento da abrangência da ZVS e, por consequência, as áreas com maiores restrições em termos de uso e ocupação.

Reconhecendo a complexidade e o nível de tensão envolvido naquele momento, a seguir, serão apresentados e debatidos aspectos concernentes à estrutura e o funcionamento do conselho do PARNASC e APAMP. De imediato, é preciso chamar a atenção para um aspecto inovador sob o ponto de vista da gestão dessas UCs: os dois conselhos gestores funcionam de forma colegiada e integrada desde sua instituição. As Portarias n. 93 e 94, que criaram o CONCIPÓ e o CONPEDREIRA, dispõem da mesma composição de membros. Em tese, tal estratégia representa uma oportunidade para que os conselheiros possam participar ativamente das discussões e decisões que afetam tanto ao PARNASC quanto a APAMP, haja vista sua contiguidade territorial, o próprio papel desempenhado pela APAMP enquanto zona de amortecimento do parque e o reconhecimento de que

muitas das demandas e desafios de gestão são comuns às duas UCs. Essa perspectiva se traduz na efetivação de reuniões conjuntas, com agendas comuns e a adoção de uma composição visando garantir maior representatividade, já que o conselheiro que é titular em um conselho é suplente no outro, aspecto que corrobora com os apontamentos de Habermas sobre a necessidade de garantir uma maior representatividade social nas esferas de gestão e decisão democraticamente deliberativas. Como resultado, é possível apontar para um avanço em termos de construção de processos de governança, ao privilegiar não somente a aproximação das duas instâncias de gestão pelos motivos supracitados, mas, principalmente, a maior participação e representatividade nos diversos temas de interesse, estimulando a consolidação de procedimentos mais integrados e transversais.

Mas, essa estratégia, por si só, é capaz de garantir o efetivo cumprimento dos princípios de governança em bases democráticas conforme proposto por Habermas, como descentralização e autonomia nos processos decisórios e efetiva participação e representatividade social? O conselho gestor compartilhado do PARNASC e APAMP constitui-se em espaço democrático legítimo, regido por *imparcialidade e consenso racional* (HABERMAS) nos processos decisórios? Quais os limites e possibilidades da perspectiva da democracia deliberativa que rege o funcionamento de tal conselho?

O caráter democrático dos Conselhos das unidades de conservação está previsto na Lei 9.985, de 2000 (SNUC) e no Decreto Nº 4.340 que o regulamenta, de 22/08/2002. No caso dos Conselhos do PARNASC e APAMP, é possível perceber que sua composição obedece tal critério de paridade, contemplando 36 cadeiras distribuídas equitativamente entre representatividades do poder público, iniciativa privada e sociedade civil. Mas, apesar da composição paritária, é preciso chamar a atenção para a forma de acesso ao Conselho, regida por disposições e normatizações estabelecidas a partir de seu Regimento Interno (RI). Segundo o RI do Conselho do PARNASC e APAMP, as instituições e setores interessados em integrar tal espaço devem se inscrever nos editais de cadastramento de candidatos a representantes dos segmentos que compõem a plenária do conselho, publicados com 60 dias de antecedência mínima do término do mandato em vigência. Nesses editais, “são fixados os requisitos e condições para participação no processo de escolha de novos representantes” (Art. 17, Regimento Interno PARNASC).

Em termos práticos, apesar do respeito ao princípio da paridade, o estabelecimento de “*requisitos e condições de participação*” tende a representar, de imediato, uma barreira potencial que dificulta o acesso à participação de alguns segmentos sociais nos Conselhos. A exigência de representação por meio de instituições formalmente constituídas é um

exemplo nesse caso, uma vez que um determinado segmento da sociedade somente poderá apresentar candidatura à representação no Conselho mediante sua “existência legal”, que envolve uma série de procedimentos de legalização, constituição, definição e aprovação de Estatuto Social, eleição de representantes dos órgãos de direção e registro em cartório de “pessoa jurídica” (CNPJ). Parece claro que tais condições tem um caráter restritivo em termos de participação social. Isso porque, além de preencher determinados requisitos, a aceitação de uma entidade ou instituição no Conselho está ainda condicionada a uma eleição, que se concretiza por meio do voto da maioria das entidades do segmento que se fizerem representar nessa(s) reunião(ões) de escolha (Art. 18, Regimento Interno PARNASC).

Na visão da maioria dos entrevistados, apesar de uma constituição paritária, a representatividade dos segmentos da sociedade local no Conselho é ainda limitada, sobretudo quando se considera o número de comunidades rurais aí representadas. Tal contexto ganha mais importância na análise quando se reconhece que é justamente em algumas dessas áreas onde estão concentradas grande parte das demandas e conflitos de uso e, ao mesmo tempo, onde os reflexos de encaminhamentos e decisões que ocorrem no conselho são mais sentidos, como o zoneamento da APAPMP. Assim, a necessidade de ampliação da participação comunitária nesse fórum já foi, inclusive, uma reivindicação constante em diversas reuniões do próprio Conselho. Estimular um amplo debate sobre a composição do conselho parece, assim, fundamental, sobretudo como estratégia para tentar garantir a pluralidade de sujeitos e forças sociais, um dos princípios da democracia deliberativa de Habermas e que ainda encontra desafios para efetiva concretização.

Outro aspecto a se considerar é que o Conselho Gestor do PARNASC e APAMP é o único espaço onde está prevista a possibilidade de participação da sociedade nos assuntos concernentes ao ordenamento dessas duas UCs. E vale ressaltar que as iniciativas que preveem algum tipo de abertura e envolvimento de outros sujeitos sociais são ainda muito pontuais e de alcance restrito, como é o caso das Câmaras Técnicas, criadas esporadicamente no âmbito dos conselhos, com possibilidade de participação de membros externos, para tratar de temas específicos e de interesse da gestão. Apesar disso, na visão de um dos interlocutores do ICMBio entrevistado, o bom funcionamento do Conselho Gestor do PARNASC e APAMP tem possibilitado maior integração e atuação conjunta com outras instâncias decisórias. Ele citou, por exemplo, o processo de construção dos planos diretores de alguns municípios, nos quais o envolvimento de conselheiros tem possibilitado o reconhecimento da existência de um marco de planejamento e ordenamento

do território da APAMP (seu plano de manejo e zoneamento) e a importância de alinhamento a esse instrumento estratégico. Com isso, “*as pessoas estão começando a perceber que algumas ações da UC tem repercutido na região!*” (informação verbal, interlocutor do ICMBio). Mesmo que se considere tal avanço, o interlocutor aponta que a descontinuidade política e falta de engajamento de alguns executivos municipais compromete a efetividade dos resultados.

Assim, apesar da importância da atuação dos conselheiros enquanto elos da concepção e execução de políticas e projetos estabelecidos no âmbito das UCs e dos executivos municipais, parece claro que o ICMBio está diante do desafio de encontrar outros caminhos capazes de ampliar a participação social. O órgão ambiental precisa, portanto, assumir uma postura proativa e se fazer mais presente nas comunidades pertencentes a APAMP, intensificando aí o número de reuniões e criando canais de diálogo permanentes, capazes de estreitar os vínculos do órgão ambiental na região da Serra do Cipó. Por outro lado, a responsabilidade de se ampliar a participação social não cabe apenas ao ICMBio. Um dos principais desafios à efetivação do modelo de democracia deliberativa, reside, justamente, no exercício da representação. Os conselheiros assumem, nesse caso, papel central. Reconhecendo-se os limites de se envolver todas as instituições, entidades e associações no Conselho, pesa sobre os representantes a função de disseminadores de informações e articuladores sociais. Contudo, é muito comum que o conselheiro leve para os debates uma visão apenas pessoal, priorizando interesses que acabam não sendo resultado de expressão de todo o segmento representado. Tal questão se complexifica quando se considera que, muitas vezes, os interesses individuais acabam se sobrepondo aos interesses coletivos no âmbito dos debates e decisões dos conselhos gestores de unidades de conservação. Seria possível reconhecer, nessa direção, o predomínio de posturas ditas “mais racionais”, capazes de construir políticas comuns e em prol dos interesses coletivos, como sugere Habermas (1995) em sua proposta de democracia deliberativa?

As opiniões obtidas nas entrevistas evidenciam diferentes posicionamentos a esse respeito. É curioso perceber que, em alguns casos, houve uma percepção de total prevalência de interesses coletivos na atuação dos conselheiros, num esforço efetivo de se deixar de lado interesses individuais em favor dos melhores encaminhamentos para o bem da coletividade, o que em tese, ratificaria a efetividade do modelo de democracia deliberativa: “*Um virtude do conselho é de se pensar no bem comum – sustentabilidade dentro de APA e garantia de objetivos de proteção do Parque. Nunca senti individualismo*

*de conselheiro nenhum... As pessoas mais individualistas acabam nem participando desses espaços*” (informação verbal, ex-conselheiro do PARNASC e APAMP, representante de uma associação comunitária). Já outros entrevistados foram enfáticos ao afirmar que, mesmo no caso de debates sobre questões de cunho essencialmente técnico, onde, segundo eles, “não caberia dúvida”, foi possível perceber diferentes implicações dos conselheiros envolvidos, com forte presença de posturas parciais e individuais. Sem entrar no mérito da legitimidade de interesses, durante a observação das reuniões do Conselho foi possível perceber que, dependendo do tema em pauta, interesses de determinados segmentos ficavam mais evidentes e, foi justamente aí, onde as principais situações de tensão e, mesmo de conflitos, transpareceram. Cumpre mencionar que tal situação ficou transparecida, sobretudo, nas reuniões que tiveram como pauta a definição do zoneamento da APA Morro da Pedreira, por envolverem disputas sobre a abrangência da zona de vida silvestre e suas repercussões em termos de possíveis impedimentos de uso e ocupação, especialmente no que tange aos interesses imobiliários com fins comerciais.

Diante desse contexto, a atuação em prol de “objetivos comuns” encontra grande resistência justamente pela diversidade de interesses que se fazem representar nos Conselhos, algo que, por sinal, é intrínseco a esses espaços democráticos. Assim, uma pretensa objetividade e posturas pautadas pela imparcialidade e racionalidade – princípios do modelo de democracia deliberativa de Habermas –, encontrariam dificuldades de efetivação. Seria possível, nessa direção, um conselheiro abstrair-se totalmente de interesses pessoais e de aspectos subjetivos e emocionais no exercício da representação social nos Conselhos? Até que ponto posturas ditas objetivas e racionais, em prol do bem comum, são efetivamente possíveis e, mesmo, desejáveis?

Na verdade, como a maioria dos entrevistados afirmou, não há como separar razão e emoção. Muitas vezes, inclusive, representante de uma ONG/entidade ambientalista “*é comum utilizarmos argumentos ancorados na técnica e na razão para explicar e defender visões carregadas de emoção e de utopia. Isso é rico, interessante!*” (informação verbal, representante de uma ONG/entidade ambientalista). Em muitos momentos no Conselho, as discussões procuravam privilegiar aspectos técnicos e informações diversas para debater e deliberar sobre determinado tema mas, mesmo nesses casos, ficava visível o envolvimento pessoal de alguns conselheiros com tais questões. Da mesma forma, na avaliação de um dos interlocutores do ICMBio: “*uma boa resolução é aquela que não agrada 100% mas também não desagrada a todos os envolvidos. As emoções são bem-vindas. A razão pode*



*comprometer a riqueza. Por mais conflitivo que um tema possa se apresentar, traz mais qualidade de democracia à discussão!”* (informação verbal, interlocutor do ICMBio).

Percebe-se, então, que nesse contexto de discussões não se trata de privilegiar um ou outro viés, numa perspectiva dicotômica, mas sim, reconhecer que a objetividade e a subjetividade permeiam esses espaços de gestão e influenciam diretamente os encaminhamentos e decisões do conselho. O desafio que se apresenta, nesse caso, consiste na apresentação dos diferentes interesses em disputa, na exposição de argumentos e no debate sobre quais seriam os melhores encaminhamentos para as questões envolvidas, num esforço de construção de “*consensos conflituosos e temporários*”, com sugere Mouffe (2005), mesmo que isso signifique que nem todos segmentos da sociedade terão seus interesses contemplados nessas decisões.

Outro aspecto fundamental que determina a qualidade e o efetivo exercício da representação refere-se ao nível de comprometimento dos representantes do conselho. O acompanhamento constante das reuniões do Conselho do PARNSC e APAMP e a verificação de suas atas indicam uma participação ainda baixa nesses espaços. Em média, nas dez reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no biênio 2011/2013, houve a presença de cerca de 18 representantes por reunião. Quando consideramos que o conselho possui 36 cadeiras, faz-se necessário refletir sobre os motivos dessa situação.

O que mais chama a atenção é a ausência aí dos representantes da maioria das Prefeituras Municipais que, em tese, deveriam visualizar a participação no Conselho como uma oportunidade de reconhecimento de questões comuns, articulação de políticas, compartilhamento de responsabilidades no planejamento territorial e estreitamento de parcerias na execução de projetos de interesse mútuo. A importância exercida pelo Parque Nacional da Serra do Cipó na região, em termos de proteção da biodiversidade e de visibilidade e representatividade no mercado turístico regional e nacional, representa um diferencial e abre múltiplas possibilidades de incremento dos níveis de desenvolvimento de todos os municípios do entorno dessa UC. Isso depende, evidentemente, da conjugação de esforços no sentido do reconhecimento das necessidades e caminhos a serem priorizados. Da mesma forma, essa articulação e atuação norteadas pela transversalidade ganham ainda mais centralidade no caso da APAMP, na medida em que os critérios de zoneamento de seu território interferem diretamente na realidade dos municípios, principais responsáveis pelo planejamento do uso do solo. Nesse sentido, a definição e/ou a revisão de planos diretores municipais de forma alinhada aos objetivos e aos critérios de zoneamento da APA tende, por exemplo, a consolidar uma visão integrada de planejamento e de

governança territorial, capaz de reunir diferentes forças e agentes sociais no equacionamento de muitos problemas atualmente percebidos na região: expansão urbana acelerada, especulação imobiliária, turismo desorganizado e ainda muito concentrado na vertente oeste da Serra do Cipó, poluição hídrica e degradação ambiental, entre outros.

Vale ressaltar que esse baixo comprometimento nas reuniões do Conselho não se restringe aos executivos municipais. Representantes da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) Ambiental e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), por exemplo, nunca se fizeram presentes no período considerado (2011/2013). Além disso, algumas representatividades possuíam participação esporádica. Existe um consenso, por parte dos entrevistados, da necessidade de uma revisão das instituições que, à época, integravam o Conselho, com priorização daquelas com maior ligação nos temas e objetivos do Parque e APA. Os motivos desse envolvimento ainda restrito a poucas instituições/entidades/associações são diversos, na opinião dos conselheiros e ex-conselheiros. A cultura de participação ou, na verdade, a falta dela, seria um aspecto decisivo. Muitas pessoas tem ainda dificuldades em compreender o papel a ser exercido nessas instâncias democráticas e o potencial de contribuição delas para o solucionamento de problemas que afetam a coletividade, mais um desafio ao efetivo cumprimento dos princípios da democracia deliberativa proposta de Habermas (1995).

O baixo envolvimento de muitos conselheiros pode estar também relacionado ao tempo de mandato, que é dois anos. Segundo o depoimento de uma representante da Academia/Instituições de Pesquisa: *“talvez, esse período não seja suficientemente adequado para proporcionar o real envolvimento dos envolvidos”* (informação verbal, conselheiro do PARNASC e APAMP, representante da Academia/Instituições de Pesquisa). Isso porque a participação no conselho é uma construção lenta e processual, que exige tempo para aproximação das questões debatidas, entendimento do regimento interno e também conhecimento de outros representantes. Em outros casos, *“alguns conselheiros caíram de paraquedas, nem sabiam porque estavam lá...”* (informação verbal, conselheiro do PARNASC e APAMP, representante da Academia/Instituições de Pesquisa). Isso se deve ao fato desses representantes participarem das reuniões muito mais em virtude de uma exigência/atribuição institucional do que, propriamente, do seu interesse em se envolver nas decisões que afetam a Serra do Cipó, a proteção de seus atributos naturais e a melhoria de qualidade de vida de seus moradores. Com isso, o comprometimento acaba dependendo, fundamentalmente, do interesse pessoal do representante que, no caso dos

Conselhos do PARNASC e da APAMP, possui uma ligação mais profunda com a região, independente de residir ou não na Serra do Cipó. Percebe-se, inclusive, que muitos conselheiros com residência fixa em Belo Horizonte possuíam atuação destacada e grande interesse pelas questões debatidas em Conselho: *“você conta nos dedos quem discutia, se envolvia... e muitos não estavam vivendo aqui”* (informação verbal, conselheiro do PARNASC e APAMP, representante de uma associação comunitária).

Mas, para além do comprometimento e engajamento social nos Conselhos do PARNASC e APAMP, é preciso também refletir sobre outras condições e procedimentos relacionados ao efetivo funcionamento dessas instâncias de participação e que influenciam diretamente a concretização da política deliberativa *habermasiana*.

Um aspecto nesse sentido diz respeito ao local onde acontecem as reuniões do conselho. Tradicionalmente, tais encontros são realizados na sede do PARNASC e APAMP, localizada no município de Jaboticatubas. Esse município encontra-se na vertente Oeste da Serra do Cipó, o que representa, para as instituições, entidades e associações dos municípios da vertente Leste, um grande obstáculo. Para tentar minimizar tal problema e, ao mesmo tempo, se fazer presente em todos os municípios que integram a APAMP, houve uma experiência de tornar as reuniões itinerantes. Contudo, tal estratégia não surtiu os efeitos esperados, já que não interferiu no aumento da presença de representantes, que continuou reduzida. Além disso, a realização das reuniões em um único lugar – na sede das duas UCs – cria, na opinião dos entrevistados, uma identidade maior e vínculos mais duradouros dos representantes em relação aos conselhos e às próprias UCs. Assim, o desafio consiste em encontrar meios de propiciar condições satisfatórias de acesso dos conselheiros às reuniões. O próprio Regimento Interno do CONCIPÓ e CONPEDREIRA, em seu Artigo 36, estabelece: *“O ICMBIO será responsável pelo suporte logístico, quando houver recursos definidos”*.

Ao mesmo tempo, as condições de participação nas reuniões do Conselho não se limitam apenas ao suporte logístico. A participação é condicionada, também, pelo perfil dos conselheiros e pelo tempo das reuniões.

O domínio de conhecimento técnico, a facilidade em se expressar e o entendimento das questões debatidas no âmbito do Conselho são elementos que influenciam diretamente o nível do envolvimento e da participação. Alguns entrevistados destacam que essa diversidade constitui um fator implícito a essas instâncias e, que é justamente aí que reside seu caráter democrático: *“mesmo com realidades diferentes, cada um pode e consegue participar... as pessoas levavam suas experiências individuais ou coletivas/institucionais e*

*contribuem nas discussões*” (informação verbal, representante de associação comunitária). Por outro lado, existem aqueles que reconhecem que os “mais preparados”, sobretudo com domínio do conhecimento científico e técnico, participam mais e acabam dominando os tempos de fala: *“tem pessoas muito mais preparadas... um representante de uma comunidade rural acaba não tendo condições de participar mais ativamente, por exemplo, de câmaras técnicas. O próprio nome diz: ‘técnica’... Isso limita a participação”* (informação verbal, ex-conselheiro do PARNASC e APAMP, representante de ONG/entidade ambientalista). Parece claro, nesse caso, que a simples garantia de paridade e da diversidade de representatividades sociais não garante, por si só, o efetivo viés democrático dos conselhos de unidades de conservação como sugerida pela proposta da democracia deliberativa. Vale ressaltar que mesmo que todos os entrevistados reconheçam a garantia do “direito à voz” nas reuniões, testemunham que nem sempre as pessoas se manifestam ou conseguem se manifestar em virtude da falta de entendimento de determinados assuntos tratados, da própria legislação ambiental ou mesmo do funcionamento do Conselho.

Na visão de alguns entrevistados, a falta do controle de tempo destinado a cada intervenção e a própria falta de objetividade acabam, também, comprometendo o nível de participação. Mas, isso seria possível ou mesmo desejável em instâncias de participação que privilegiam, em tese, a diversidade de interesses, o amplo debate e a definição conjunta dos rumos do ordenamento dos territórios das duas UCs? Quais as perdas, em termos democráticos, de direcionamentos que tendem a moldar a forma de participação nos Conselhos? É preciso reconhecer que o excesso de rigor na definição das pautas e na condução dos debates, sobretudo diante de temas mais “polêmicos” e divergentes, tende a comprometer, muitas vezes, o potencial de transformação desses espaços e a própria legitimidade dos processos decisórios. Posições divergentes são comuns e, em muitos casos, soluções inovadoras resultarão, justamente, de momentos onde exista a possibilidade do estabelecimento de debates mais francos e sem limitação de tempo, com o incentivo à apresentação, e mesmo, à confrontação de argumentos e posicionamentos.

De modo geral, as observações das reuniões apontam que o incremento da participação nas reuniões do Conselho depende de suporte logístico, de ações constantes de capacitação dos conselheiros (tanto em relação ao próprio exercício da representação, quanto a temas mais diretamente associados aos objetivos das UCs), do acesso prévio aos temas a serem debatidos nas reuniões ordinárias do Conselho e da disponibilização de informações capazes de permitir uma melhor apropriação e entendimento das questões em

pauta. Esses são alguns dos elementos essenciais à consolidação de um ambiente político-institucional com forte conteúdo democrático, capaz de interferir positivamente no desenvolvimento dos territórios permeados pelas UCs.

### **Considerações Finais**

As investigações sobre a estrutura e funcionamento dos Conselhos do PARNASC e da APAMP evidenciaram inúmeros desafios quando se considera o papel dessas instâncias na consolidação de um caminho de ordenamento territorial que se pretenda mais democrático e inclusivo, com maior autonomia e identificação/vinculação com as vocações, demandas e interesses coexistentes na Serra do Cipó.

Os resultados apontam, como mencionado, para a necessidade de maiores investimentos no aprimoramento de práticas associadas à representatividade e participação social, num sentido de priorizar uma maior abertura e estímulo ao envolvimento da multiplicidade de forças presentes nos territórios permeados pelo PARNASC e APAMP, iniciativa que passa, necessariamente, pela flexibilização dos atuais critérios que regem a participação em Conselhos. Somado a isso, parece essencial que as gestões do Parque e da APA assumam uma postura proativa e estejam mais presentes nas comunidades localizadas no território da APAMP, intensificando aí o número de visitas e reuniões e, ainda, criando canais permanentes de diálogos. O desafio, nesse contexto, reside em encontrar estratégias para aproximar o processo de planejamento dessas UCs dos cidadãos, de maneira que políticas, planos e projetos sejam legitimados e executados em parceria pelos diferentes grupos sociais, de maneira que possam cumprir seus objetivos de integração e inclusão social.

Outro grande desafio que se apresenta aos Conselhos passa pelo incremento de uma participação mais qualificada das diversas representatividades sociais nas esferas de gestão e decisão das UCs, sobretudo em termos de uma participação comprometida e propositiva e de efetivo cumprimento do exercício de representação institucional. O tempo limitado de existência e atuação dos Conselhos do PARNASC e da APAMP, associado a perfis ora centralizados, ora descentralizados das chefias das UCs e à embrionária cultura da participação da sociedade representam, nesse sentido, importantes entraves à consolidação de processos mais democráticos de ordenamento territorial. A busca por alternativas nesse caso envolve, por exemplo, o intercâmbio de experiências com realidades e situações nas quais já se conseguiu avançar nessa direção, criando estratégias e adotando técnicas cujos

resultados apontam para a construção de uma nova cultura institucional. Isso não significa, contudo, a simples tarefa de se replicar “receitas de participação” com o objetivo de se cumprir o papel de prestação de contas à sociedade. Na verdade, a partir da inspiração em experiências bem sucedidas, cada contexto político-territorial está associado a especificidades nas estratégias para promover o envolvimento dos diversos setores da sociedade no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos e programas de ordenamento territorial, cujo objetivo final consiste na consolidação de processos legítimos de concertação social.

Para tanto, o aprendizado e o aprimoramento de competências para a gestão democrática precisam ser constantemente estimulados, renovados e disseminados no âmbito das instituições. Arns (2009) menciona um “aprendizado duplo”, necessário tanto aos tradicionais operadores das políticas e programas, quanto aos representantes sociais envolvidos nas esferas decisórias. Os resultados da pesquisa apontam, nesse sentido, para a importância de iniciativas contínuas destinadas à formação cidadã e à capacitação das representatividades sociais e lideranças com atuação nos Conselhos do PARNASC e APAMP. Alguns temas foram considerados centrais pelas percepções locais, entre os quais, o próprio funcionamento dos conselhos, desafios à efetiva participação e atuação cidadã, melhor entendimento da legislação ambiental vigente, elaboração e implementação de projetos socioambientais, entre outros.

No caso dos gestores de UCs, esses se deparam com o desafio de se capacitar para a participação política e para fomentarem processos de gestão em bases democráticas. Ressalta-se que o ICMBio, nos últimos anos, vem trabalhando nessa direção. Por meio da criação da Academia Nacional de Biodiversidade - ACADEBio, em 2009, o órgão ambiental tem direcionado inúmeros investimentos para ações de capacitação de gestores e analistas ambientais visando solidificar valores democráticos e fortalecer a gestão participativa em unidades de conservação. Os cursos abordam, em termos teóricos e práticos, técnicas voltadas à condução de reuniões e oficinas de trabalho, ações de mobilização social, gestão de conflitos, processos de negociação entre diferentes segmentos sociais, entre outros. Tais iniciativas já tem repercutido na realidade da gestão do PARNASC e da APAMP. Sendo assim, foi possível perceber na pesquisa o empenho de suas chefias e de alguns analistas ambientais em se aproximar da realidade de muitas prefeituras e comunidades locais com o objetivo de fomentar o engajamento social na definição de diretrizes de planejamento dessas UCs e no estabelecimento de parcerias para a execução de programas e projetos de manejo previstos.

Avançar nessa direção exigiria, por parte das gestões dessas UCs, o efetivo comprometimento em incrementar o acesso e a disponibilização de informações, num sentido amplo, fazendo da prestação de contas uma prática rotineira nos processos administrativos. Isso porque a transparência na gestão – exercício ainda muito limitado no caso do PARNASC e da APAMP, como vimos – constitui um dos princípios da governança territorial, já que não apenas subsidia os processos decisórios e fortalece o conteúdo democrático dos Conselhos e demais instâncias de gestão, como tem relação direta com o nível de confiança entre os sujeitos sociais aí envolvidos. Como foi discutido, o fortalecimento de capital social nessas instâncias depende, fundamentalmente, da confiança estabelecida entre os pares, pressuposto para a atuação em bases cooperadas.

Parece claro, nesse sentido, que a consolidação de processos democráticos e integrados de ordenamento territorial associados ao PARNASC e a APAMP passa, fundamentalmente, por uma mudança profunda de valores que regem a própria estrutura de poder e o conjunto de normas que estão na base do funcionamento dos Conselhos e demais práticas de planejamento no âmbito das UCs. Este constitui um processo lento de aprendizado constante, que exige um real comprometimento de todos os envolvidos e, em especial, das chefias das unidades de conservação, com a adoção de práticas de governança territorial, ancoradas na efetiva descentralização de poder, mobilização e engajamento social e compartilhamento de responsabilidades na elaboração, execução e avaliação de políticas, programas e projetos de conservação da biodiversidade e desenvolvimento socioambiental.

Essa perspectiva de ordenamento ganha ainda mais importância quando se reconhece aí potenciais repercussões positivas em termos de conquista de autonomia pelas instâncias locais de decisão, cuja atuação pode ser determinante tanto para a garantia dos objetivos de conservação das UCs quanto para o incremento dos processos de desenvolvimento na Serra do Cipó. Como já mencionado, a efetiva conquista de autonomia territorial constitui um elemento central nesta discussão, representando um dos grandes objetivos a ser alcançado no atual processo de ordenamento que se efetiva por meio da criação e gestão de unidades de conservação.

**Referências Bibliográficas**

AGUILAR, L. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundacion Friedrich Naumann: Projeto México, 2010.

ARNS, P. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, Tânia (Org.). *Desenvolvimento Local e a Nova Governança*. Recife: IADH, 2009.

BRANDÃO, A. C. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

BRASIL. *Lei 9.985/2000*. Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, 2000.

\_\_\_\_\_. *Decreto Nº 4.340/2002*, que Regulamenta os artigos da Lei do SNUC Nº 9.985/2000.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CANÇADO, A.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 313-353, 2013.

DALLABRIDA, V. Territory planning and management: the theory debate in Brazil and a prospect of practice according to theoretical contributions on territorial governance. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 11, n. 4, p. 51-77, 2015.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165 - 186, set/dez. 2010.

FUINI, L. A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 28, n. 15, p. 86-99, 2013.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S. (2009) As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, p. 291-314.

GENTIL, P.; GUIMARÃES, L.; PEREIRA, D.; DINIZ, A.; CKAGNAZAROF, I. Governança territorial e inovação social nos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração: um modelo teórico em construção. *Cad. EBAPE.BR*, v. 17, no 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2019.

HABERMAS, J. *Três modelos normativos de Democracia*. Lua Nova, n.36, 1995.



HAESBAERT, R. Ordenamento Territorial. *Boletim Goiano de Geografia*. n. 1, (26): 117-124, 2006.

IBAMA. *Plano de Ação Emergencial do Parque Nacional da Serra do Cipó*. Consultor Responsável: Geraldo Wilson Fernandes. Belo Horizonte, 1994.

ICMBIO. *Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Cipó e Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira*: encartes 1, 2 e 3, 2009.

MEDEIROS, R. *A proteção da natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais*. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2003. 391p. Tese (Doutorado em Geografia)

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 25, p. 11-23, nov. 2005.

PERES, R.B.; CHIQUITO, E. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. *R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS*, V.14, N.2 / NOVEMBRO 2012, 71-86.

SANCHO-PIVOTO, A. Aqueles que ainda resistem: um olhar sobre as disputas territoriais associadas ao processo de regularização fundiária do Parque Nacional da Serra do Cipó, MG, Brasil. *Caderno de Geografia*, v. 29, p. 420-440, 2019.

SANCHO-PIVOTO, A. Ordenamento territorial e áreas protegidas: um olhar sobre o processo de criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, MG. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, p. 309-333, 2017.

SANCHO-PIVOTO, A. Possibilidades e limites da democracia deliberativa no planejamento e gestão de Unidades de Conservação: reflexões sobre o processo de elaboração do plano de manejo da APA Morro da Pedreira, MG. In: *Anais do X-ENANPEGE*. Campinas - SP: UNICAMP, v. 1. p. 7107-7118, 2013.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row, 1947.